

# **BS\_APPELLATIONSGERICHT VG.2019.1 vom 9. Januar 2019**

BS Appellationsgericht, 2019-01-09, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bs\\_appellationsgericht\\_VG.2019.1](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bs_appellationsgericht_VG.2019.1)

FR: BS\_APPELLATIONSGERICHT VG.2019.1 du 9 janvier 2019

IT: BS\_APPELLATIONSGERICHT VG.2019.1 del 9 gennaio 2019

## **Erwägungen**

### **E. 1**

1.1 Gegen Präsidialentscheide des Regierungsrats über Abstimmungsbeschwerden kann gemäss § 84 Abs. 1 des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen (WG, SG 132.100) beim Verwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden. Entsprechend sieht § 30k Abs. 4 in Verbindung mit Abs. 2 des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsrechtspflege (VRPG, SR 270.100) vor, dass Beschwerden gegen Entscheide des Regierungsrats über Wahlen und Abstimmungen vom Verwaltungsgericht beurteilt werden. In Anwendung von § 92 Abs. 1 Ziff. 11 des Gerichtsorganisationsgesetzes (GOG, SG 154.100) ist folglich ein Dreiergericht des Appellationsgerichts für die Beurteilung der Beschwerde zuständig.

1.2 Die Beschwerde ist innert fünf Tagen seit Eröffnung des Entscheids schriftlich und begründet einzureichen (§ 84 Abs. 2 WG; § 30n Abs. 2 VRPG). Zur Beschwerde ist jede stimmberechtigte Person befugt (§ 30m Abs. 1 VRPG). Der Beschwerdeführer ist im Kanton Basel-Stadt stimmberechtigt und folglich zur Beschwerde legitimiert.

### **E. 1.3**

1.3.1 Angefochten ist ein Nichteintretensentscheid der Regierungspräsidentin, weshalb sich die Prüfung des Verwaltungsgerichts vorerst auf die Frage beschränkt, ob die Vorinstanz das Vorliegen der Eintretensvoraussetzungen zu Recht verneint hat.

1.3.2 Es erscheint fraglich, ob sich der Beschwerdeführer in seiner Beschwerdebegründung in genügender Weise mit den vorinstanzlichen Erwägungen auseinandersetzt. Gemäss der Rechtsprechung zu § 16 Abs. 2 VRPG hat eine rekurrierende Partei ihren Standpunkt in ihrer Rechtsmittelbegründung substantiiert vorzutragen und sich mit den Erwägungen im angefochtenen Entscheid auseinanderzusetzen. Ficht die beschwerdeführende Partei einen Nichteintretensentscheid an, haben ihre Rechtsbegehren und deren Begründung sich zwingend auf die Argumente zu beziehen, die zum Nichteintreten geführt haben (BGer 2C\_549/2017 vom 20. Juni 2017 E. 2.1). Das Verwaltungsgericht prüft eine angefochtene Verfügung nicht von sich aus unter allen in Frage kommenden Aspekten, sondern untersucht nur die rechtzeitig vorgebrachten Beanstandungen. In diesem Sinne gilt das sogenannte Rügeprinzip (vgl. VGE VD.2018.40 vom 16. Oktober 2018 E. 1.4.1, VD.2017.23 vom 2. Mai 2017 E. 1.2, VD.2016.62 vom 30. September 2016 E.

1.2.1; Wullschleger/Schröder, Praktische Fragen des Verwaltungsprozesses im Kanton Basel-Stadt, in: BJM 2005, S. 277, 305). Diese Anforderungen können auch auf die Begründungsobliegenheit für Abstimmungsbeschwerden gemäss § 30n Abs. 2 VRPG übertragen werden.

Bei juristischen Laien werden an die Substantiierung des Rechtsmittels allerdings keine allzu hohen Anforderungen gestellt (VGE VD.2017.23 vom 2. Mai 2017 E. 1.2, VD.2016.158 vom 12. April 2017 E. 1.2.2; vgl. Wullschleger/Schröder, a.a.O., S. 277, 305).

Es genügt, dass aus einer auch knapp ausgefallenen, summarischen Begründung zumindest ersehen werden kann, worum es dem Beschwerdeführer geht, und welche Argumente er berücksichtigt wissen will. Fehlt eine solche Auseinandersetzung gänzlich, wird auf das Rechtsmittel nicht eingetreten (VGE VD.2017.294 vom 9. Juli 2018 E. 1.2.1, VD.2016.117 vom 15. August 2016 E. 1.3.2; Wullschleger/Schröder, a.a.O., S. 277, 305).

1.3.3 Der Beschwerdeführer beschränkt sich vorliegend hauptsächlich darauf, seine bereits im Verfahren vor Regierungsrat erhobenen materiellen Rügen zu wiederholen. Angesichts der praxisgemäss geringeren Anforderungen bei Laienbeschwerden ist indes anzunehmen, dass der Beschwerdeführer geltend macht, auf seine Rügen hätte materiell eingegangen werden müssen. Folglich ist auf die Beschwerde grundsätzlich einzutreten.

1.4 Die Kognition des Verwaltungsgerichts richtet sich nach der allgemeinen Bestimmung von § 8 Abs. 1 VRPG. Demnach ist zu prüfen, ob die Vorinstanz öffentliches Recht nicht oder nicht richtig anwendet, den massgeblichen Sachverhalt unrichtig festgestellt, wesentliche Form- oder Verfahrensvorschriften verletzt oder ihr Ermessen überschritten oder missbraucht hat.

## **E. 2**

2.1 Mit seiner Beschwerde macht der Beschwerdeführer zunächst geltend, dass die Regierungspräsidentin einen Präsidialentscheid in einer Angelegenheit getroffen habe, die sie persönlich betreffe. Dies sei nicht zulässig. Die von ihm beanstandeten Unregelmässigkeiten und Tricksereien seien grösstenteils in ihrem Verantwortungsbereich geschehen. Sie könne deshalb in dieser Sache kein Urteil fällen, sie sei befangen und müsse in den Ausstand treten.

### **E. 2.2**

2.2.1 Im Unterschied zum Anspruch auf ein unabhängiges und unparteiisches Gericht gemäss Art. 30 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV, SR 101) gelten im verwaltungsinternen Verfahren gemäss Art. 29 BV weniger weitreichende Verfahrensgarantien. Der verwaltungsinterne Rechtsschutz muss bezüglich Unabhängigkeit und Unparteilichkeit nicht den gleichen Garantien genügen wie das darauffolgende gerichtliche Verfahren. Gleichwohl umfasst der Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung gemäss Art. 29 Abs. 1 BV aber auch das Gebot der Unbefangenheit als Teilgehalt des Anspruchs auf ein faires Verfahren (BGE 140 I 326 E. 5.2 S. 329; BGer 2C\_382/2018 vom 15. März 2019 E. 2.3). Auch in Verfahren vor nichtgerichtlichen Behörden besteht folglich insofern ein Anspruch auf Unparteilichkeit der Verwaltungsbehörde, weshalb am Entscheid kein befangenes Behördenmitglied mitwirken darf. Es besteht die Pflicht zum Ausstand, wenn Umstände vorliegen, die nach objektiven Gesichtspunkten geeignet sind, den Anschein der Befangenheit zu erwecken (vgl. BGE 139 I 121 E. 5.1 S. 125; BGer 2C\_382/2018 vom 15. März 2019 E. 2.3). Im Kern der Garantie der Unbefangenheit steht dabei auch für Mitglieder einer verwaltungsinternen Behörde, dass sie sich in Bezug auf die Beurteilung des Sachverhalts nicht bereits festgelegt haben. Die für Gerichte geltenden Anforderungen an die Unbefangenheit können allerdings nicht unbesehen auf das Verwaltungsverfahren übertragen werden. Liegt die amtliche Mehrfachbefassung im öffentlichen Interesse und ist sie in diesem Sinne systembedingt, so liegt nicht bereits darin eine unzulässige Vorbefassung. Ob eine systembedingt vorbefasste Amtsperson tatsächlich voreingenommen erscheint, entscheidet sich nach den konkreten Umständen des Einzelfalls. Dabei sind an die Unbefangenheit von Mitgliedern von Rechtsmittelinstanzen

relativ hohe Anforderungen zu stellen (vgl. BGE 140 I 326 E. 5.2 S. 329 f.; BGer 1C\_517/2017 vom 18. Dezember 2017 E. 4.2).

2.2.2 Zutreffend ist, dass der Grossratsbeschluss vom 9. Januar 2019 betreffend Neubau Naturhistorisches Museum Basel und Staatsarchiv Basel-Stadt auf der Basis des Ratschlags 18.0044.01 des Regierungsrates vom 28. Februar 2018 Geschäftsbereiche des Präsidialdepartements betrifft, dem sowohl die staatlichen Museen wie auch das Staatsarchiv angehören. Dies allein genügt zur Begründung einer unzulässigen Vorbefassung der Regierungspräsidentin aber nicht. Vorliegend erscheint es systembedingt, dass der Regierungsrat gleichzeitig mit der Vorbereitung eines Grossratsbeschlusses und der Beurteilung von Abstimmungsbeschwerden im Falle eines Referendums gegen diesen befasst ist. Systembedingt ist auch die Zuständigkeit der Exekutive als verwaltungsinterne Rekursinstanz gegen Entscheide und Handlungen der ihr unterstellten Verwaltungsbehörden (vgl. § 41 Abs. 2 des Gesetzes betreffend die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt [Organisationsgesetz, OG, SG 153.100]). Aus dieser institutionellen Konstellation allein kann daher kein persönliches Interesse eines Exekutivmitglieds am Ausgang des Verfahrens abgeleitet werden, welches es zum Ausstand verpflichten würde.

Mit seiner Beschwerde rügt der Beschwerdeführer kaum eigene Handlungen oder Verhaltensweisen der Regierungspräsidentin und gleichzeitiger Vorsteherin des Präsidialdepartements, mit welchen in unzulässiger Weise auf den Ausgang der Abstimmung vom 19. Mai 2019 eingewirkt worden wäre. Wie ausgeführt, reicht es aber für eine unzulässige Vorbefassung oder ein eine Parteilichkeit begründendes eigenes Interesse eines Exekutivmitglieds nicht, dass die gerügten, angeblichen Unregelmässigkeiten im eigenen "Verantwortlichkeitsbereich" respektive im eigenen Departement erfolgt sind. Eine Ausstandspflicht würde bestehen, wenn die Amtsträgerin selbst ein persönliches Interesse am Verfahrensgegenstand hat und insoweit in eigener Sache entscheidet (Schindler, Die Befangenheit der Verwaltung, Zürich 2002, S. 98 ff.). Dies kann vorliegend selbst aufgrund der gerügten Verweigerung der Veröffentlichung einer Betriebsanalyse betreffend das Historische Museum (vgl. unten E. 4.2) durch das Präsidialdepartement nicht erblickt werden.

2.3 Daraus folgt, dass die Regierungspräsidentin nicht verpflichtet war, im vorinstanzlichen Rechtsmittelverfahren in den Ausstand zu treten.

### **E. 3.1**

3.1.1 Die Regierungspräsidentin ist auf die Abstimmungsbeschwerde primär mit der Begründung nicht eingetreten, die Beschwerde sei verspätet. Sie erwoh, Mängel im Zusammenhang mit der Vorbereitung einer Wahl oder Abstimmung müssten nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sofort mit der Wahl- oder Abstimmungsbeschwerde gerügt werden. Es dürfe damit nicht bis zur Auswertung der Wahl- oder Abstimmungsergebnisse zugewartet werden (BGer 1C\_127/2010 vom 20. Dezember 2010 E. 3.1; BGE 121 I 1 E. 3b, 118 la 271 E. 1d, 110 la 176 E. 2a). Damit solle die Behebung allfälliger Mängel noch vor der Wahl oder Abstimmung ermöglicht und wenn immer möglich verhindert werden, dass eine Abstimmung kassiert werden muss und mit ihrer Wiederholung an Akzeptanz in der Bevölkerung einbüsst (BGer 1P.476/2003 vom 22. März 2004 E. 2.4; BGE 118 la 271 E. 1d mit Hinweisen). Unterlasse dies die stimmberechtigte Person, obschon ein sofortiges Handeln zumutbar und nach den Verhältnissen geboten war,

so verwirke sie mit Blick auf den Grundsatz von Treu und Glauben prinzipiell das Recht zur Anfechtung der Wahl oder Abstimmung. Von diesem Grundsatz sei nur dann abzuweichen, wenn die Frist nach dem Abstimmungstermin ablaufe [...] oder wenn spezielle Gründe sofortiges Handeln als unzumutbar erscheinen liessen (BGE 110 Ia 176 E. 2a).

3.1.2 In casu habe der Beschwerdeführer drei am 10. April, 28. April und 9. Mai 2019 vom Naturhistorischen Museum und Staatsarchiv zum Neubau durchgeführte Veranstaltungen gerügt, die er selbst aber offenbar nicht besucht habe. Er beziehe sich zur Begründung allein auf die im Grossen Rat von Joël Thüring eingereichte Interpellation Nr. 30 betreffend Behördenpropaganda für das Neubauprojekt Naturhistorisches Museum und Staatsarchiv. Diese sei am 29. März 2019 eingereicht und am 10. April 2019 im Grossen Rat behandelt respektive mündlich erledigt worden (vgl. Protokoll der 10.■11.Sitzung, Amtsjahr 2019/2020, des Grossen Rates, S. 327 f., abrufbar unter <http://grosserrat.bs.ch>, Geschäfte & Dokumente, Ratsprotokolle und Abstimmungsergebnisse). Der Beschwerdeführer habe daher spätestens im Zeitpunkt nach der Erledigung der Interpellation im Grossen Rat die Umstände, mit denen er die von ihm erhobene Rüge unzulässiger Behördenpropaganda begründet, gekannt. Die Rüge hätte von ihm ohne weiteres bereits zu diesem Zeitpunkt geltend gemacht werden können und müssen, was ihm auch ohne weiteres zumutbar gewesen wäre. Ein Abwarten des Abstimmungsergebnisses erweise sich vorliegend unter keinen Umständen als erforderlich oder zulässig. Die Beschwerdefrist für den vom Beschwerdeführer geltend gemachten Beschwerdegrund habe somit spätestens am 15. April 2019 geendet. Mit seiner Beschwerde vom 24. Mai 2019 habe er daher die Beschwerdefrist nach § 81 Abs. 2 des Wahlgesetzes nicht eingehalten. Im Übrigen habe es der Beschwerdeführer auch unterlassen, zu begründen, inwiefern die genannten Veranstaltungen die Gebote der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit verletzen.

3.1.3 Ebenfalls verspätet erweise sich die Rüge des Beschwerdeführers, nicht darüber informiert worden zu sein, wie viele seiner für das Referendum gesammelten Unterschriften gültig gewesen seien, und nicht dazu eingeladen worden zu sein, im Abstimmungsbüchlein seine Argumente gegen das Neubauprojekt darzulegen. Spätestens mit der Publikation des Zustandekommens des Referendums im Kantonsblatt vom 2. März 2019 respektive mit der zwischen dem 23. und 27. April 2019 durch die Post erfolgte Zustellung der Abstimmungsunterlagen habe der Beschwerdeführer gewusst, dass ihm die Zahl der von ihm gesammelten gültigen Unterschriften nicht mitgeteilt und er nicht um seine Argumente für die Abstimmungserläuterungen angefragt worden war. Der Beschwerdeführer bringe in seiner Beschwerde nicht vor, dass er die Abstimmungsunterlagen nicht ordnungsgemäss erhalten habe, weshalb davon auszugehen sei, dass er diese spätestens am 28. April 2019 habe zur Kenntnis nehmen können, wobei für den Beginn des Fristenlaufs das Eintreffen der Unterlagen beim Adressaten massgebend sei. Die Beschwerdefrist für die beiden Vorbringen habe somit spätestens am 3. Mai 2019 geendet, weshalb die Beschwerdefrist nach § 81 Abs. 2 des Wahlgesetzes auch in diesem Punkt mit der am 24. Mai 2019 der Post übergebenen Beschwerde nicht eingehalten worden sei. Im Übrigen habe der Beschwerdeführer auch diesbezüglich nicht ansatzweise dargelegt, inwiefern dadurch die freie Willensbildung, die unverfälschte Stimmabgabe oder die korrekte Ermittlung des Willens der Stimmberechtigten beeinträchtigt worden sein solle.

3.2 Der Beschwerdeführer macht im vorliegenden Verfahren mit Bezug auf die massgebende Frage der Rechtzeitigkeit seiner vorinstanzlichen Rügen einzig geltend, als

Nichtjurist nicht gewusst zu haben, wie er auf seine "Nichtberücksichtigung" hätte reagieren sollen, zumal er von der zuständigen Fachperson, der Staatschreiberin, keine Belehrung erhalten habe. Er sei vom Abstimmungsresultat überrascht worden und habe daher erst danach nach Gründen gesucht und im Internet recherchiert, wobei er auf "Behördenpropaganda und Tricksereien" gestossen sei, die er fristgerecht gerügt habe.

3.3Darin kann ihm nicht gefolgt werden. Beschwerden wegen Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung und Durchführung von Abstimmungen sind gemäss § 81 Abs. 2 WG innert fünf Tagen seit Kenntnis des Beschwerdegrundes dem Regierungsrat einzureichen. Wie der Beschwerdeführer selber ausführt, kannte er die für die Vorbereitung der Abstimmung zuständige Person. Er hätte sich daher sofort mit seinen Rügen der unterbliebenen Berücksichtigung bei der Gestaltung des Abstimmungsbüchleins an die Staatsschreiberin wenden können, als er dieses erhalten hat.

Soweit der Beschwerdeführer geltend macht, dass ihm die gerügten Unregelmässigkeiten im Zusammenhang mit den vom Naturhistorischen Museum und dem Staatsarchiv am 10. April, 28. April und 9. Mai 2019 zum Neubau geplanten Veranstaltungen erst aufgrund seiner Recherchen nach dem Abstimmungssonntag bekannt geworden seien, kann auf die zutreffenden Ausführungen der Vorinstanz verwiesen werden. Diese Fragen sind im Zusammenhang mit der Behandlung der Interpellation von Joël Thüring am 10. April 2019 im Grossen Rat behandelt und das entsprechende Protokoll publiziert worden. Es wäre dem Beschwerdeführer als interessiertem Stimmbürger nach Treu und Glauben zumutbar gewesen, hiervon Kenntnis zu nehmen und diese Rüge sofort und noch vor der Durchführung der Abstimmung zu erheben (BGE 140 I 338 E. 4.4 S. 341; BGER 1C\_100/2019 vom 16. Mai 2019 E. 6.1 f.).

3.4Da der Beschwerdeführer sowohl in Bezug auf die Abstimmungsunterlagen als auch auf die Durchführung der Veranstaltungen erst nach der Abstimmung Beschwerde erhoben hat, ist die Vorinstanz auf diese Rügen aufgrund verspäteter Beschwerdeerhebung zu Recht nicht eingetreten.

#### **E. 4**

4.1Mangels genügender Begründung nicht eingetreten ist die Vorinstanz auf die Rüge der unzulässigen Behördenpropaganda durch einen Zivildienstleistenden, der in illegaler Weise für das Pro-Komitee gearbeitet habe, sowie auf das Vorbringen, die Behörden hätten abstimmungsrelevante Fragen betreffend den zusätzlichen Finanzbedarf für das Historische Museum zurückgehalten. Auch wenn an die Beschwerdebegründung keine übertriebenen Anforderungen gestellt werden dürften, fehle eine Darstellung, weshalb die Tätigkeit eines Zivildienstleistenden für das Pro-Komitee eine unzulässige Behördenpropaganda oder eine sonstige unzulässige Intervention in den Abstimmungskampf darstellen solle. Der pauschale Verweis auf einen Zeitungsartikel genüge hierfür nicht. Dies gelte auch mit Bezug auf das Vorbringen, die Behörden hätten abstimmungsrelevante Fragen betreffend den zusätzlichen Finanzbedarf für das Historische Museum zurückgehalten.

4.2Mit der vorliegenden Beschwerde nimmt der Beschwerdeführer diese Rügen wieder auf, ohne sie allerdings weiter zu begründen. Wie dem eingereichten Zeitungsartikel vom 16. Mai 2019 entnommen werden kann, wurde über den Einsatz eines Zivildienstleistenden zudem bereits vor dem Abstimmungswochenende in der Zeitung bz Basel und zuvor schon im Onlinemedium Prime News berichtet. Die Rüge hätte daher ebenfalls bereits sofort erhoben werden können und müssen. Im Übrigen substantiiert der Beschwerdeführer weder

im vorinstanzlichen noch im vorliegenden Verfahren ansatzweise, in welcher Weise durch den Einsatz eines Zivildienstleistenden als Abstimmungshelfer für die Befürworter und Befürworterinnen der Vorlage die Abstimmung einseitig beeinflusst worden wäre.

Beides gilt auch für die Rüge, das Präsidialdepartement habe die bereits vorliegende Betriebsanalyse des Historischen Museums vor dem Abstimmungswochenende nicht offengelegt. Auch darüber ist, wie vom Beschwerdeführer mit einem Artikel aus der Basler Zeitung vom 14. Mai 2019 belegt wird, bereits vor der Abstimmung in verschiedenen Medien berichtet worden. Dem Artikel kann entnommen werden, dass die Frage auch schon Gegenstand der Erörterung im Grossen Rat gewesen ist. Der Umstand war somit bekannt und hätte wiederum sofort und noch vor der Abstimmung gerügt werden können. Auch kann der Abstimmungsbeschwerde nicht entnommen werden, inwieweit die unterbliebene Information über das Betriebskonzept des Historischen Museums für die Neubauvorlage von direktem Belang gewesen ist und darüber zwingend hätte informiert werden müssen. Insbesondere hat der Beschwerdeführer nicht geltend gemacht, dass die in den Abstimmungsunterlagen enthaltenen Ausführungen insofern falsch gewesen wären. Auch diesbezüglich ist der vorinstanzliche Nichteintretensentscheid somit nicht zu beanstanden.

## **E. 5**

5.1 Mangels tauglicher Anfechtungsobjekte ist die Vorinstanz schliesslich auf die Rüge der unzulässigen Behördenpropaganda durch einen Flyer, mit dem das Staatsarchiv für das Neubauprojekt geworben habe, sowie durch einen vom Staatsarchiv unterhaltenen Blog nicht eingetreten. Bei dem vom Beschwerdeführer gerügten Blog (abrufbar unter: <https://blog.staatsarchiv-bs.ch>) handle es sich um eine permanente Informationsplattform des Staatsarchivs. Neben einer Vielzahl von Blogeinträgen zu verschiedenen Themen fänden sich bloss sieben Beiträge zum Thema des «Archivneubaus». Diese stammten zum grössten Teil aus den Jahren 2015 und 2016. Nur der Aktuellste stamme vom August 2018, weise aber inhaltlich keinen ersichtlichen Konnex zum Archivneubau auf. Weder der Blog selbst noch seine Einträge hätten somit einen unmittelbaren, relevanten Zusammenhang mit der Abstimmung. Die beanstandeten Flyer seien durch das Staatsarchiv zusammen mit dessen Jahresbericht 2017 im August 2018 und mithin vor dem Grossratsbeschluss an Geschäftspartner des Staatsarchivs versandt worden (vgl. Protokoll der 10. ■ 11. Sitzung, Amtsjahr 2019/ 2020, des Grossen Rates, S. 327 f.). Es handle sich daher nicht um eine Handlung im Vorfeld der Abstimmung vom 19. Mai 2019. Da eine Abstimmungsbeschwerde nur gegen Entscheide oder Realakte in unmittelbarem zeitlichem Zusammenhang mit einer Volksabstimmung erhoben werden könnten, fehle es an einem tauglichen Anfechtungsobjekt, weshalb auf diese Rügen nicht einzutreten sei.

5.2 Mit seiner Beschwerde nimmt der Beschwerdeführer diese Rügen inhaltlich wieder auf, ohne sich aber mit der Argumentation der Vorinstanz zu befassen. Insbesondere begründet er nicht, weshalb die Führung des Blogs des Staatsarchivs mit seinen lange vor dem Grossratsbeschluss und dem Zustandekommen des dagegen erhobenen Referendums erfolgten Einträgen eine Abstimmungspropaganda sein soll. Anhand der eingereichten Unterlagen ist auch nicht ersichtlich, inwieweit dieser Blog mit den Einträgen eines Mitarbeiters des Staatsarchivs inhaltlich unzulässige Behördenpropaganda bilden soll. Der Beschwerdeführer hält daran fest, dass auch das Verschicken eines einseitigen Flyers verbotene Abstimmungspropaganda darstelle. Wie die Vorinstanz ausführte erfolgte der Versand des strittigen Flyers im August 2018. Sie ist folglich zu Recht von einem fehlenden unmittelbaren zeitlichen Zusammenhang mit der Volksabstimmung ausgegangen. Damit

hat sich die Vorinstanz bereits materiell mit der Rüge des Beschwerdeführers auseinandergesetzt, weshalb diesbezüglich ■ anstelle des Nichteintretens ■ der Rekurs in der Sache hätte abgewiesen werden müssen. Im Ergebnis hat dies auf den vorliegenden Entscheid allerdings keine Auswirkung, wie sich auch im Folgenden zeigen wird.

## **E. 6**

Selbst wenn die Vorinstanz auf die Rügen des Beschwerdeführers hätte eintreten müssen, wären sie abzuweisen gewesen.

6.1 Die in Art. 34 Abs. 2 BV als Grundrecht verankerte Abstimmungsfreiheit gibt den Stimmberechtigten Anspruch darauf, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Es soll garantiert werden, dass die Stimmberechtigten ihren Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen und mit ihrer Stimme zum Ausdruck bringen können. Die Abstimmungsfreiheit gewährleistet die für den demokratischen Prozess und die Legitimität direktdemokratischer Entscheidungen erforderliche Offenheit der Auseinandersetzung (BGE 138 I 61 E. 6.2 S. 82 f., 135 I 292 E. 2 S. 293). Das Ergebnis eines Urnengangs kann u.a. durch eine unzulässige behördliche Beeinflussung der Willensbildung der Stimmberechtigten im Vorfeld von Urnengängen verfälscht werden. Eine solche fällt namentlich in Bezug auf amtliche Abstimmungserläuterungen in Betracht (vgl. BGE 138 I 61 E. 6.2 S. 83, 135 I 292 E. 2 und 4.2 S. 294 und 297; 130 I 290 E. 3.2 S. 294, 119 Ia 271 E. 3a S. 272). Nach der Rechtsprechung sind behördliche Abstimmungserläuterungen oder Abstimmungsbotschaften, in denen eine Vorlage erklärt und zur Annahme oder Ablehnung empfohlen wird, unter dem Gesichtswinkel der Abstimmungsfreiheit zulässig. Die Behörde ist dabei zwar nicht zur Neutralität verpflichtet. Sie darf vielmehr eine Abstimmungsempfehlung abgeben, ist bei ihrer Argumentation aber zur Sachlichkeit verpflichtet. Sie verletzt ihre Pflicht zu objektiver Information, wenn sie über den Zweck und die Tragweite der Vorlage falsch orientiert. Dem Erfordernis der Objektivität genügen Abstimmungserläuterungen, wenn die Aussagen wohlabgewogen sind und beachtliche Gründe dafür sprechen, wenn sie ein umfassendes Bild der Vorlage mit ihren Vor- und Nachteilen abgeben und den Stimmberechtigten eine Beurteilung ermöglichen oder wenn sie trotz einer gewissen Überspitzung nicht unwahr und unsachlich bzw. lediglich ungenau und unvollständig sind. Die Behörde muss sich nicht mit jeder Einzelheit einer Vorlage befassen und nicht alle denkbaren Einwendungen, welche gegen eine Vorlage erhoben werden können, erwähnen. Im Sinne einer gewissen Vollständigkeit verbietet das Gebot der Sachlichkeit indessen, in den Abstimmungserläuterungen für den Entscheid des Stimmbürgers wichtige Elemente zu unterdrücken, für die Meinungsbildung bedeutende Gegebenheiten zu verschweigen oder Argumente von gegnerischen Referendums- oder Initiativkomitees falsch wiederzugeben (vgl. BGE 138 I 61 E. 6.2 S. 83, 135 I 292 E. 4.2 S. 297, 130 I 290 E. 3.2 S. 294; BGer 1C\_338/2018 vom 10. April 2019 E. 2.1).

Diese Grundsätze gelten auch für kantonale Abstimmungen (BGE 138 I 61 E. 6.3 S. 84). Sie kommen über die behördlichen Abstimmungserläuterungen hinaus auch auf weitere behördliche Informationstätigkeiten im Zusammenhang mit Abstimmungsvorlagen zur Anwendung. Aus Art. 34 Abs. 2 BV wird dabei allgemein eine Verpflichtung der Behörden zur korrekten und zurückhaltenden Information im Vorfeld von Abstimmungen abgeleitet (vgl. BGE 140 I 338 E. 5.1 S. 342, 129 I 232 E. 4.2.1 S. 244, 121 I 138 E. 3 S. 141 f.). Diese unterliegt den Geboten der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit.

Behördliche Informationen müssen geeignet sein, zur offenen Meinungsbildung beizutragen, und dürfen nicht in dominanter und unverhältnismässiger Art im Sinne eigentlicher Propaganda eine freie Willensbildung der Stimmberechtigten erschweren oder geradezu verunmöglichen (BGE 140 I 338 E. 5.1 S. 342).

6.2 Selbst wenn in diesem Sinne Mängel vor einer Abstimmung oder bei deren Durchführung festzustellen sind, ist eine Abstimmung nach der Rechtsprechung nur dann aufzuheben, wenn die gerügten Unregelmässigkeiten erheblich sind und das Ergebnis beeinflusst haben können. Der Beschwerdeführer muss in einem solchen Fall zwar nicht nachweisen, dass sich der Mangel auf das Ergebnis der Abstimmung entscheidend ausgewirkt hat. Es genügt, dass nach dem festgestellten Sachverhalt eine derartige Auswirkung im Bereich des Möglichen liegt. Erscheint allerdings die Möglichkeit, dass die Abstimmung ohne den Mangel anders ausgefallen wäre, nach den gesamten Umständen als derart gering, dass sie nicht mehr ernsthaft in Betracht fällt, so kann von der Aufhebung der Abstimmung abgesehen werden (BGE 145 I 1 E. 4.2 S. 5, 141 I 221 E. 3.3 S. 225; BGE 138 I 61 E. 4.7.2 S. 78; BGE 135 I 292 E. 4.4 S. 301). Dabei kann auf die Grösse des Stimmenunterschieds, die Schwere des Verfahrensmangels und deren Auswirkungen auf die Abstimmung insgesamt abgestellt werden (BGer 1C\_338/2018 vom 10. April 2019 E. 4.1).

6.3 Im vorliegenden Fall war das Abstimmungsergebnis mit einem Ja-Stimmenanteil von 60.33% und einem Stimmenverhältnis von 34'064 zu 22'396 Stimmen sehr deutlich. Weiter bezieht sich der Beschwerdeführer auf angebliche Mängel, von denen er erst nach dem Abstimmungswochenende aufgrund einer eigenen Recherche Kenntnis erhalten haben will. Daraus muss gefolgert werden, dass die vom Beschwerdeführer gerügten angeblichen Unregelmässigkeiten auch von den übrigen Stimmberechtigten nicht in grossem Umfang zur Kenntnis genommen worden sind. Wenn ein Stimmberechtigter, der sich nach seinen eigenen Ausführungen selber am Referendum massgebend beteiligt hat und auf der Strasse mehrere hundert Unterschriften gesammelt hat, von den gerügten Veranstaltungen und dem Blog des Staatsarchivs keine Kenntnis genommen hat, so kann ausgeschlossen werden, dass die behördlichen Aktivitäten von Tausenden Stimmberechtigter zur Kenntnis genommen worden sind und sie in ihrer Willensbildung massgebend beeinflusst haben. Weiter macht der Beschwerdeführer auch nicht geltend, welche wichtigen Informationen und Argumente, die auf seinen Unterschriftenbogen aufgeführt waren, den Stimmberechtigten in den Abstimmungserläuterungen vorenthalten worden wären, welche wiederum Tausende Stimmberechtigten mutmasslich zu einem anderen Abstimmungsverhalten hätten bewegen können. Dies wird auch mit einem Blick auf den vom Beschwerdeführer eingereichten eigenen Beitrag im Onlinemedium Prime News nicht ersichtlich. Schliesslich führt der Beschwerdeführer auch nicht aus, inwieweit der in der Abstimmungskampagne involvierte Zivildienstleistende in einer unzulässigen Weise in den Abstimmungskampf eingegriffen hätte, welcher wiederum geeignet gewesen wäre, Tausende Stimmberechtigter massgebend zu beeinflussen. Der Beschwerdeführer unterlässt es überhaupt, in solcher Weise einseitige Interventionen zu substantiieren.

6.4 Insgesamt erwies sich die Beschwerde auch unter materiellen Gesichtspunkten als unbegründet.

## **E. 7**

Daraus folgt, dass die Beschwerde abzuweisen ist. Bei diesem Ausgang des Verfahrens trägt der Beschwerdeführer dessen Kosten mit einer Gebühr von CHF 800.■.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.